

Diagnóstico sobre políticas y procedimientos policiales municipales **para el seguimiento y atención de órdenes de protección en situaciones de violencia contra mujeres**

El **Diagnóstico** tiene como **objetivo general** **documentar, analizar y comprender** cómo las Comisarías de Seguridad Pública de Guadalajara, Tonalá y Zapopan vienen trabajando y asumiendo el enorme **desafío de una demanda creciente de brindar protección a mujeres receptoras de violencia;** si su acción está siendo profesional, efectiva, eficaz y si los esfuerzos de coordinación interinstitucional contribuyen a un mejor desempeño como policía y de manera integral, a garantizar la integridad de las propias mujeres.

Objetivos específicos

- Recoger información de primera mano sobre la situación que guarda el tratamiento de las órdenes de protección, partiendo de un enfoque etnográfico y cualitativo que permita documentar, analizar y conocer la actuación policial en los distintos tramos de responsabilidad en materia de monitoreo y seguimiento de las órdenes de protección a favor de las mujeres receptoras de violencia.
- Detectar en los distintos tramos de responsabilidad que debe atender la policía y sus agentes, las fortalezas, pero principalmente las debilidades, nudos problemáticos, y deficiencias en la actuación policial; y, jerarquizar el orden de su atención y solución para potenciar las capacidades institucionales en materia de protección e integridad de las mujeres receptoras de violencia.

Contextos y espacios de observación

- ✓ Disposiciones legales y normativas nacionales, estatales y municipales
- ✓ Ruta de atención del Centro de Justicia para las Mujeres e implicaciones en el tramo de responsabilidad policial en el monitoreo y seguimiento de órdenes de protección
- ✓ Gestión de políticas y procedimientos policiales municipales en el monitoreo y seguimiento de órdenes de protección emitidas a favor de mujeres receptoras de violencia:
 - Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara
 - Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá
 - Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan

Ruta metodológica

- Naturaleza cualitativa tanto la estrategia general del abordaje como la producción de los datos y la elección de las técnicas empleadas para su construcción.
- El insumo clave han sido los aportes de cada una/uno de las/los servidoras/es públicas/os, agentes policiales y mujeres receptoras de violencia que participaron en la discusión colectiva y reflexiva.
- Se priorizó el punto de vista del sujeto de la acción.
- Principales técnica en este abordaje:
 - ✓ El andamiaje legal y normativo existente
 - ✓ Entrevistas a servidoras/es públicas/os
 - ✓ Grupos de discusión con servidoras/es públicas/os
 - ✓ Conversatorios con mujeres receptoras de violencia y orden de protección vigente
 - ✓ Recorridos con agentes policiales en sus visitas domiciliarias a mujeres receptoras de violencia y ordenes de protección vigente

Ejes analíticos

- **Política y estrategia:** explícita, pública o implícita, práctica no reguladas, estandarizadas o sin supervisión.
- **Normativa:** carácter integrado y de coordinación interinstitucional efectiva.
- **Capacidades institucionales:** acertado, correcto y efectividad proceso.
- **Competencias:** distribución de responsabilidades.
- **Instrumentos estratégicos y operativos:** adecuado monitoreo y seguimiento
- **Conocimiento e información:** conocimiento, información de calidad y uso.
- **Formación y capacitación:** responsabilidades y acciones policiales adecuadas
- **Educación y concienciación:** visión preventiva amplia.
- **Recursos económicos:** las bases económico-financieras sobre las que se sustenta la gestión especializada.

Numeralia

- **10 entrevistas** a servidoras/es públicos clave / **5 no realizadas**
- **8 grupos de discusión** con servidoras/es públicas/os técnico-operativo
- **2 conversatorios** con mujeres receptoras de violencia y orden de protección vigente / **2 no realizados**
- **3 Visitas domiciliarias** con personal policial a mujeres receptoras y orden de protección vigente / **2 no realizadas**
 - Servidores públicos **no disponibles ni en día y horario por agenda** de labores planeadas previamente.
 - Servidores públicos **no disponibles y solicitud de entrevistar a otro servidor público** en su representación.
 - Conversatorios con mujeres receptoras **no desean participar en más acciones por desconfianza.**
 - Visitas domiciliarias **ya fueron realizadas** con personal de la UFAOP-IJM y **no es pertinente su realización para no revictimizar a las personas agredidas.**

Hallazgos

Escribir desde la conciencia o desde la perspectiva de otras personas, desde otra vida, desde la posición de un vecino o de la persona que hay al otro lado de la calle, es seguramente el acto más importante de la imaginación, y además puede ser de provecho para el mundo.

Grace Paley (1922-2007)

Escritora, poeta, profesora y activista política estadounidense

Análisis legal y normativo sobre órdenes de protección

- **Confusión por diferencia de conceptos:** órdenes de protección (LGAMVLV y LAMVLVJ) y medidas de protección (CNPP).
- **Ambigüedad de conceptos incide considerablemente en la actuación policial:** instrucción de proteger (medidas) a la víctima con base en el CNPP y se ignore los términos de órdenes de protección referidas tanto en la LGAMVLV como en LAMVLVJ.
- **Diferencias en la temporalidad dictada por las autoridades competentes:** duración será de setenta y dos horas y con posibilidades de ampliación cuando se acredite prevalencia de la violencia (LGMAVLV) y duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días (CNPP).
- **Ausencia de lineamientos:** actuación de la policía preventiva y en la vigilancia/seguimiento de las órdenes protección que emite el Ministerio Público tanto en la LAMVLVJ y el CNPP.
- **Legislación municipal incipiente en las órdenes de protección:** ordenamientos municipales no hacen referencia directa a la obligatoriedad de la policía en brindar seguimiento a las ordenes de protección emitidas por autoridad competente.
- **Repercusiones en el ámbito de la prevención policial de la violencia contra las mujeres:** no se identificaron claras políticas y procedimientos de actuación policial para la atención y seguimiento de las órdenes de protección.

Ruta de atención del Centro de Justicia para las Mujeres y responsabilidad policial municipal

- **Acción policial con información mínima:** impacta en la calidad de los procesos de monitoreo y seguimiento de las órdenes de protección, no se sabe a dónde se llega ni se cuenta con mayor información que los datos mínimos que integran la orden, no se conoce el riesgo que corre la receptora, poniendo incluso en condición de vulnerabilidad a aquellas/aquellos agentes policiales que brindan el servicio.
- **Nulo acceso y conocimiento del nivel de riesgo y plan de seguridad de las mujeres receptoras:** las mujeres receptoras de violencia refieren no contar con un plan de seguridad o no recuerdan el contenido del mismo que firmaron, tampoco saben si en dicho plan se les hacían recomendaciones en función de su situación de riesgo. Ello impacta en la labor policial porque en las visitas iniciales de nueva cuenta tienen que informar al policía de los sucesos y eso implica tanto para la policía como para la mujer receptora comenzar de cero.
- **Desconocimiento de las mujeres receptoras sobre el proceso jurídico:** desconocen lo que es una orden de protección, desconocen qué sigue después de que presentan su denuncia o desconocen todo lo relativo a su trámite. Ello está relacionado con los pocos espacios de trabajo interinstitucional (CJM-Comisarías) para estudiar, analizar e intercambiar información sobre los diversos casos a los que la policía da seguimiento y que podría contribuir a que el Ministerio Público acceda a nueva información sobre las situaciones que viven las mujeres en tanto está en curso su proceso jurídico, así como para que se fortalezcan los procesos de asesoría y patrocinio jurídico.

Ruta de atención del Centro de Justicia para las Mujeres y responsabilidad policial municipal

- **Ausencia de homologación de criterios:** entre los agentes del Ministerio Público y el personal policial de las comisarías respecto a lo que debe entenderse por “vigilancia en el domicilio de la víctima”, “protección policial de la víctima y ofendido”, o “auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo” (Fracciones VI, VII Y VIII, Artículo 137, CNPP).
- **Comunicación formal, rígida y acotada entre las agencias del Ministerio Público pertenecientes a la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos contra las Mujeres (que emiten las órdenes de protección) y las comisarías de seguridad pública municipales:** sigue prevaleciendo una comunicación mediada principalmente por la existencia o no de flagrancia, pero no una comunicación donde se priorice apartar o disminuir el riesgo latente que vive la mujer receptora.

Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara

- **Código Rosa:** estrategia principal para dar seguimiento a las órdenes de protección, dictadas por el Ministerio Público u otras autoridades competentes.
- **Avances en estructura institucional:** desde la División de Vinculación Ciudadana, Prevención Social y Atención a Víctima se crea la Unidad de Intervención Primaria y Atención a Víctimas (UIPAV) y la Unidad de Protección y Auxilio Código Rosa (UPA).
- **Carece de un protocolo operativo y de herramientas estratégicas para coleccionar información sensible:** evaluar los riesgos y definir las necesidades de asistencia psicosocial por parte de la UIPAV.
- **Orientación del mecanismo hacia la satisfacción del ordenamiento jurídico, omitiendo una atención integral, sistémica e interinstitucional:** sistema de atención orientado al desarrollo de competencias, habilidades y agencia personal en las receptoras de violencia.
- **Desproporcionada carga y una elevada responsabilidad asignada únicamente a la policía para dar cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección:** por convocatoria de la institución policial se ha implicado a otras instituciones para recibir apoyo en procesos que rebasan la capacidad institucional. Ejemplo son la *Mesa Operativa Interinstitucional para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Femicidio en Guadalajara* y *Redes de Apoyo*.

Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara

- **Configuración de órdenes de protección muestran limitaciones que no advierten condiciones de vulnerabilidad a las que continúan sujetas las receptoras de violencia si la carga y responsabilidad recae únicamente en la institución policial:** no hay con capacidad operativa para responder a la demanda ante la ausencia de procesos de depuración para la emisión del mecanismo en el tramo correspondiente al sistema de justicia.
- **Acciones avanzadas del Código Rosa en la atención a personas generadoras de violencia:** necesario dar a conocer los pormenores de la atención, la duración y los resultados que se han obtenido desde su inicio a la fecha.
- **Falta de supervisión policial en operativos de notificación y respuesta de activación de Código Rosa:** una de las quejas recurrentes de las receptoras es la fraternalización de policías con los generadores.
- **Distancia y contradicción que se evidencia entre la narrativa oficial y los relatos del personal operativo:** se observan algunas discrepancias en el material documental que emplea la misma institución.

Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Guadalajara

- **Carencia de una visión planeativa de mayor alcance que vincule la visión de los problemas y sus necesidades de atención:** procesos de planeación con ejes de prevención, atención, procesos de reducción y reinserción en el caso de generadores.
- **No se cuenta con informes más comprensivos que den cuenta de la fenomenología de la violencia de género contra las mujeres en el municipio, y que alimente el sistema de información en la materia:** la UIPAV no produce carpetas de atención a las personas generadoras; ausencia de una visión sistémica para reducir el problema de la violencia contra las mujeres, lo que aumenta la probabilidad de escalar a violencia feminicida y no proyecta al Código Rosa como un mecanismo para reducir ni la violencia de género, ni la incidencia de feminicidios.
- **En el rubro de profesionalización se evidencia un tangible desequilibrio entre el grupo de Protección y Auxilio Código Rosa y la UIPAV:** personal de ésta última, menciona que es básica la capacitación con la que cuentan, mientras que el agrupamiento policial tiene procesos formativos un poco sólidos en la materia, que deben reforzarse.

Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá

- **Creación de unidades especializadas fuera de la estructura:** Unidad de Criminalística y Criminología, que a su vez concentra a la Unidad de Medidas Cautelares y Unidad de Protección a la Mujer también denominada “Celtas”. Operan dentro de la Comisaría pero no se encuentran formalmente en el organigrama ni cuentan formalmente con presupuesto para el desarrollo de las funciones que les fueron encomendadas.
- **Datos administrativos sin desagregar:** en los datos totales incluyen órdenes de protección emitidas por el Centro de Justicia para las Mujeres, Fiscalía General del Estado de Jalisco e incluso Medidas Cautelares (Artículo 153, CNPP) emitidas por Juezas y Jueces del Primer Distrito de Control y Juicio Oral con sede en el núcleo Penitenciario de Puente Grande Jalisco.
- **Deficiente administración interna en la recepción de órdenes de protección:** desde la recepción de oficios, no hay clasificación interna en torno a quién ordena el seguimiento de las órdenes de Protección; no existen lineamientos que indiquen qué información debe contener el oficio para constatar que no es apócrifo, y no hay un registro de quién entrega los oficios ante la Comisaría.

Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá

- **Mujeres receptoras de violencia haciendo labores institucionales:** en conversatorio con mujeres receptoras cuatro de cinco manifestaron haber cuatro de cinco manifestaron haber entregado de forma personalísima el oficio de órdenes de protección directamente a la Comisaría. Dicha institución al no llevar un registro de cómo es que recibe los oficios se encuentra imposibilitada para negar o afirmar lo manifestado por las receptoras.
- **Prevalece un procedimiento interno informal en la atención a las órdenes de protección:** Jalisco cuenta con el *Protocolo al que se sujetarán las y los agentes del Ministerio Pública, respecto a la atención, expedición y seguimiento de las órdenes de protección en casos de violencia contra las mujeres en el Estado de Jalisco*. Sin embargo, no es aplicado ya que, si bien regula la emisión de las órdenes, no aborda de forma profunda el tratamiento interno que debe considerar la Comisaría.
- **Procedimiento sin lineamientos o protocolo institucional:** decisiones y procederes que quedan sujetas al prudente criterio de la única policía que integra la Unidad de Medidas Cautelares y a quien le corresponde brindar seguimiento a que órdenes de protección, medidas de protección y medidas cautelares. Subsiste el uso de telefonía celular personal para el desempeño de las labores policiales.

Comisaría de Seguridad Pública de Tonalá

- **Carencia de herramientas estratégicas para coleccionar información sensible:** al no contar con protocolos específicos para el seguimiento de órdenes de protección, no se cuenta con insumos evaluar los riesgos y definir las necesidades de asistencia psicosocial por parte de la Unidad de Protección a la Mujer (que es eminentemente operativa) ni tampoco de la Unidad de Medidas Cautelares. De ahí que no se cuente con un robusto sistema de información para el análisis de la problemática de violencia contra las mujeres que afecta al municipio.
- **Unidad de Protección a la Mujer debilitada:** carencia en recursos humanos y materiales para brindar atención especializada, sin acceso a procesos de profesionalización y formación especializada, sin espacios físicos para la atención a las mujeres y personal sujeto a las diversas necesidades de servicio.
- **Falta de supervisión policial de los procesos de seguimiento a órdenes de protección:** al no destinar personal a estas importantes actividades policiales y concentrarlas en una sola persona, no se puede dimensionar con toda claridad la magnitud de la responsabilidad asignada; aunado a que ello no permite a las autoridades policiales evaluar y plantear soluciones y acciones policiales orientadas a garantizar la integridad de las mujeres receptoras.

Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan

- **Proceso de recopilación de información truncado:** dificultó contar con la visión de las mujeres receptoras de violencia e impidió que se pudiese conocer el trabajo de la policía en terreno dando seguimiento a las órdenes de protección vigentes.
- **El Reglamento de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Municipio de Zapopan, omite disposiciones relativas a la atención y seguimiento de órdenes de protección por parte de la policía municipal:** deja al libre albedrío de la policía y de sus áreas especializadas el diseño e implementación de políticas, estrategias y líneas de acción para el cumplimiento del mandato que se le ha encomendado en materia de órdenes de protección.
- **La violencia contra las mujeres en el municipio de Zapopan es un problema que ha rebasado a las autoridades:** se realizaron esfuerzos por tratar de prevenir y atender los problemas de violencia, pero aún se presentan retos mayúsculos por atender especialmente en lo relativo al proceso de atención a casos de violencia contra mujeres que inicia con las llamadas de emergencia, primeros auxilios, correcta derivación y, en su caso, seguimiento de órdenes de protección emitidas a su favor para garantizar su integridad y seguridad.

Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan

- **Atención y seguimiento de mujeres víctimas de violencia por parte de la Comisaría es deficiente:** la organización policial no tiene la infraestructura humana ni material para dar seguimiento a más de 400 órdenes de protección emitidas al mes por el Ministerio Público. Se cuenta con poco personal, patrullas y equipo.
- **Ausencia de mecanismos formales para la selección y capacitación del personal que integra la Unidad (UAVI):** ello incide en el proceso de atención especializada en construcción de confianza especialmente con las mujeres receptoras de violencia.
- **Avances significativos en los proceso de recopilación de información:** se cuenta con una metodología, con diversos formatos de recolección para procesamiento que posibilitan ya el desarrollo de un sistema de información moderno y avanzado.
- **Desarticulación de políticas públicas municipales para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres:** no existe un trabajo conjunto, ordenado y sistematizado entre las distintas dependencias del gobierno municipal.

¡Gracias por su atención!